

Los alcances explicativos del índice de Desarrollo Democrático en México

Aldo Muñoz Armenta

El propósito de esta primera versión de la ponencia es presentar los indicadores del Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX). El documento no incluye los resultados de dichos indicadores, sino exclusivamente el soporte metodológico, cuyos datos se tomaron de la página electrónica del IDD-MEX. Ante ello no se puede considerar una versión publicable o para difundir en el repositorio de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

Ahora bien, en términos generales el índice de Desarrollo Democrático de México impulsado por la Fundación Konrad Adenauer, desde el 2010 pretende ser una "foto" o "radiografía" del estado de la democracia a nivel subnacional en México. Se trata de datos de una serie anual que permite la comparación interanual de los avances y retrocesos registrados estableciendo el progreso o avance del desarrollo democrático, tanto en sus aspectos institucionales, como en el sistema político en su conjunto y del logro de un mayor desarrollo para la sociedad local. Ante ello, están incluidos en la medición del IDD-MEX las 32 entidades federativas que integran la República. El IDD-MEX se calcula en base a un conjunto de indicadores agrupados para la medición de cuatro dimensiones del desarrollo democrático, que al final se integran y ponderan en el Índice final. Este índice se compone de cuatro dimensiones.

Las Dimensiones I y II se integran directamente porque, en teoría, sus valores pueden diferenciarse en el caso de las diferentes entidades federativas. En cambio, las Dimensiones III y IV se consideran de ajuste y se ponderan en relación con el promedio nacional, resultando con valores positivos (que agregan valor al índice) para los estados que se ubican por encima del promedio nacional; y con valores negativos (que disminuyen valor al índice) cuando el estado se ubica por debajo del promedio nacional.

La Dimensión I se denomina “Democracia de los Ciudadanos” y se propone medir el “Respeto pleno de los derechos y libertades civiles, compromiso ciudadano, y ampliación de derechos”, lo cual incluye los siguientes aspectos: 1) Voto de adhesión política; 2) derechos políticos; 3) libertades civiles; 4) condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad; 5) compromiso ciudadano; 6) género en el gobierno. La Dimensión II se denomina “Democracia de las Instituciones” y tiene como objetivo medir “Estado de Derecho, Calidad Institucional y Eficiencia Política” y abarca los siguientes puntos: 1) Percepción de la corrupción; 2) participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo; 3) desestabilización de la democracia; 4) factor de anormalidad democrática; 5) factor Intervención del Gobierno Federal; 6) *Accountability* legal y política; y 7) *Accountability* social.

La Dimensión III se denomina “Democracia Social y Humana” y se propone observar los “Resultados de la Gestión Pública que Aseguran Bienestar y Equidad” y mide los siguientes aspectos: 1) Desempleo urbano; 2) pobreza; 3) desempeño en salud; y 4) desempeño en educación. Finalmente, la Dimensión IV se rotula como “Democracia Económica” y se enfoca en revisar los “resultados de Gestión Pública que Aseguran Eficiencia Económica”. Incluye los siguientes puntos: 1) competitividad en la relación Estado-Sociedad; 2) coeficiente de Desigualdad de Ingresos; 3) PIB per Cápita; 4) autonomía financiera; 5) inversión.

Las fuentes de información del IDD México proviene de datos de organismos federales y subnacionales, fuentes privadas de amplia difusión pública, la encuesta de Derechos Ciudadanos y relevamientos y datos de elaboración por los patrocinadores del Índice. En cuanto a los datos, la ficha metodológica del IDD México establece que todos los indicadores estadísticos corresponden a información de diciembre del año anterior y cuando ese dato no está disponible, se recurre al último dato publicado por cada una de las fuentes. Los indicadores de percepción corresponden a datos de la Encuesta Nacional de Derechos y libertades relevados entre el 1 de junio y el 15 de julio del año que corresponda.

En cuanto al rango, en cada dimensión y en cada uno de sus componentes, se establecen valores de 0 a 10. El máximo puntaje (10) se asigna al estado de mejor

desempeño y el menor valor (0) se asigna al estado de peor comportamiento en cada indicador, a los restantes, de acuerdo con su comportamiento se les asignan valores ponderados entre esos extremos. Cabe señalar que en las dimensiones III y IV, una vez calculado el valor final de cada dimensión se obtiene el promedio nacional de la dimensión y para el cálculo final del IDD-MEX de cada estado se obtiene la diferencia entre el valor obtenido menos el promedio nacional de la dimensión. Esa diferencia positiva o negativa, según el caso, es la que interviene en el cálculo final del IDD-MEX. Las cuatro dimensiones contienen 25 indicadores principales y 27 indicadores secundarios. Llamamos secundarios a aquellos indicadores que combinados con otros conforman un indicador principal. El IDD-MEX, en términos metodológicos, está basado en el desarrollo del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT).

Para cumplir su objetivo de medición, la construcción del índice de Desarrollo Democrático de México utiliza la postura conceptual del maximalismo democrático, de forma que evita en lo posible sólo observar lo electoral, de forma que con ello trata de contribuir al desafío de medir de manera efectiva los procesos democráticos que se dan en el seno de cada entidad federativa, destacando tanto los logros como las virtudes del proceso de evolución democrática, tanto de las instituciones como de la sociedad.

Conceptos y definiciones de la Democracia de los Ciudadanos y la Democracia de las Instituciones

La primera dimensión I, “Democracia de los Ciudadanos” examina el respeto que hay en la sociedad y en sus instituciones por los derechos políticos, las libertades civiles y el nivel de compromiso ciudadano con la democracia. Esto, en última instancia, revisa la legitimidad del gobierno en tanto se registra cuál es el funcionamiento de ciertos mecanismos institucionales considerados fundamentales, según la opinión de la población y el registro de datos objetivos que aseguran que las instituciones democráticas garantizan los derechos, la libertad y la igualdad.

También esta dimensión se analiza las cualidades que debe tener una "democracia de calidad" y una de esas características tiene que ver con respecto a los contenidos de la democracia. En tal sentido "una democracia de calidad es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad". Reconoce que existen derechos esenciales que deben ser promovidos en el interior de una democracia para alcanzar libertad e igualdad y solidaridad. Los derechos políticos incluyen el derecho al voto, el derecho a que los líderes políticos puedan competir por el apoyo electoral y el derecho a ser electo para un cargo público. Los derechos civiles esenciales incluyen la libertad personal. El compromiso ciudadano identifica el grado de adhesión y respeto a las reglas de la democracia.

Para medir en cada entidad federativa el grado en el que allí se respetan los derechos políticos y libertades, se seleccionaron dos estándares conceptuales considerados "elementos clave para el análisis". En primer lugar, se ubica el "respeto pleno a los derechos políticos y libertades civiles" y la "ampliación de mayor igualdad política social y económica". Estos dos conceptos están relacionados de forma muy estrecha, de acuerdo con el IDD-MEX, ya que son clave en el tema relativo al respeto pleno de los derechos que se extienden al logro de un espectro de libertades e implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica. De esta forma, la libertad y la igualdad son consideradas como los principales ideales democráticos. Así, el compromiso ciudadano con los ideales de la democracia realimenta la construcción de una sociedad en la que el ciudadano es protagonista, no solamente en el papel, sino también en la realidad cotidiana.

Para evaluar estos conceptos, se seleccionan quince indicadores que luego de ponderarlos y agregarlos se transforman en seis indicadores principales que permitirán construir para cada entidad federativa de México el Subíndice de la dimensión "Democracia de los Ciudadanos". El primer estándar conceptual de esta dimensión es "Respeto pleno de los derechos y libertades civiles" y tiene como primer indicador principal el "Voto de adhesión política", el cual supone medir la proporción de votantes que acepta y/o elige alguna propuesta política. Este

indicador no sólo habla del caudal de la participación electoral sino además considera el peso de los votos nulos¹. Este indicador se obtiene por la diferencia entre el “porcentaje de participación electoral” deducidos la emisión de “votos nulos” = (participación electoral –Voto Nulo), en porcentaje. La fuente de información son los institutos electorales de los estados y se refleja mediante una variable ordinal continua, cuyo intervalo va de 0 a 10. El puntaje se asigna a partir del valor de referencia más alto de la que considera la diferencia entre participación electoral y voto nulo.

El segundo indicador principal del estándar conceptual “Respeto pleno de los derechos y libertades civiles” son los “derechos políticos” que plantea que son una condición básica de la democracia y está presente como un elemento constitutivo de la idea de poliarquía de Robert Dahl, quien establece como pilares del sistema democrático los derechos políticos y las libertades civiles. Este rubro se mide con un indicador mixto que combina un indicador de percepción, es decir, datos provenientes de la encuesta que aplica el personal del IDD-MEX. Asimismo, este indicador se obtiene por la combinación proporcional de los indicadores derechos políticos (80%) que genera la Encuesta de Derechos Ciudadanos y el tipo de elección de autoridades (20%), es decir, nacional, subnacional o municipal. En este punto la fuente es la Encuesta que aplica el IDD-Mex de Derechos Ciudadanos. El resultado se enuncia como una variable ordinal continua en un intervalo que va de 0 a 10.

El primer indicador secundario de los derechos políticos es la “percepción de derechos políticos”, lo cual supone la percepción acerca del grado de respeto que hay en las entidades federativas sobre los derechos políticos que incluye los derechos humanos; de las personas; derechos de asociación y organización; autonomía personal y derechos económicos. El indicador es Individual y el puntaje se toma de la Encuesta de Derechos Ciudadanos; en cuanto a los indicadores agregados que forman el Subíndice de Derechos Políticos elaborado por el equipo

¹ Se parte de la premisa de que la participación electoral es cada vez más importante, ya que votar representa el derecho elemental de cada ciudadano a participar en política y, al mismo tiempo, abriga los dos principios básicos de la democracia: universalidad e igualdad

de trabajo del IDD-Mex con el apoyo de Testa Marketing. El rango de datos se expresa a través de una variable ordinal continua en un intervalo que va de 0 a 10. En las jurisdicciones cuyo puntaje esté entre 7 y 10 se considera que “hay alto respeto de los derechos políticos”; entre 4, 5 y 7 hay respeto moderado de los derechos; entre 3 y 4, 5 hay bajo respeto de derechos; y 0 y 3 puntos hay mínimo respeto de derechos.

El segundo indicador secundario los derechos políticos “es el “tipo de elección de autoridades”, lo cual implica analizar la selección de candidato o candidata a la gubernatura por medio de elecciones internas o por decisión de la cúpula u órgano de autoridad del partido político correspondiente. Este indicador pretende registrar la distancia entre las cúpulas y las bases partidarias, así como el nivel de discrecionalidad de los dirigentes partidistas para hacer arreglos de espalda a los afiliados y de la sociedad en su conjunto. El mecanismo de selección que se prioriza es el de “internas partidarias”, porque, en teoría, promueve la participación y muestra el nivel de transparencia sobre las reglas intrapartidarias. Así, se revisa cuál fue el mecanismo utilizado en la última elección a la gubernatura en las 32 entidades federativas. La información se obtiene de los partidos políticos y de notas periodísticas. El rango de datos se presenta a través de una variable ordinal discreta y el rango de los valores posible es de 0, 5 y 10.

El tercer indicador del estándar conceptual “Respeto pleno de los derechos y libertades civiles” son las “libertades civiles” y se entiende como el pleno ejercicio de la libertad, la cual es otra de las condiciones básicas de la democracia definida en la poliarquía de Robert Dahl. Este indicador ex mixto y combina la percepción ciudadana de datos provenientes de la encuesta IDD-MEX y con información del INEGI sobre el tema. La combinación de los datos se realiza de la siguiente forma: de forma proporcional los indicadores Libertades Civiles (70%), que se obtiene de la Encuesta de Derechos Ciudadanos del IDD-MEX; Exclusión de Derechos Indígenas (15%) y Violencia de Género (15%). El rango de datos se expresa a través de una variable ordinal continua con un intervalo que va de 0 a 10.

El primer indicador secundario de las libertades civiles se denomina “percepción de libertades civiles”, pero se centra en “libertad de expresión, asamblea y asociación”. Este indicador es individual y se toma del puntaje que arroja la Encuesta de Derechos Ciudadanos en el rubro de Libertades Civiles elaborado por el equipo de trabajo del IDD-MEX con el apoyo de Testa Marketing. Se expresa a través de una variable ordinal continua con un intervalo de 0 a 10. En cuanto al valor de referencia, el más alto de la distribución es 10; en las jurisdicciones cuyo puntaje esté entre 7 y 10 se considera que “hay alto respeto de las libertades civiles”; entre 4,5 y 7 hay respeto moderado de las libertades; entre 3 y 4,5 hay bajo respeto de las libertades; y 0 y 3 puntos hay mínimo respeto de las libertades.

El segundo indicador secundario de libertades civiles es “feminicidio” como reflejo de la violencia de género. De acuerdo con la ficha metodológica del IDD-Méx el feminicidio no mide los asesinatos de mujeres, sino los asesinatos contra las mujeres. Por ejemplo, no se cuentan los casos de mujeres que mueran por razones de inseguridad o accidentes de tránsito, sino a las que se las mata, la mayoría de las veces, por la mano de familiares o conocidos, porque no se considera de valor su vida. Este indicador tiene una composición individual y se basa en la tasa de homicidio contra la mujer. La información se obtiene de la estadística delictiva y de emergencias con perspectiva de género del Centro Nacional de Información con corte a al 30 de noviembre del año correspondiente. El rango de datos se expresa a través de una variable ordinal, continua, con un intervalo de 0 a 10. El puntaje se asigna de la siguiente forma: se determinan rangos que caracterizan una alta presencia de violencia de género, una presencia moderada o una baja.

El tercer indicador secundario de libertades civiles se denomina “exclusión de derechos y libertades a indígenas” y se refiere a la exclusión social de la población indígena en cuanto al acceso a la educación (alfabetismo) y al trabajo (producción). Una buena democracia debe asegurarse que todos sus ciudadanos sean considerados iguales con los mismos derechos y protección legal. Se trata de un indicador combinado, el cual se construye en base al diferencial resultante de la “tasa de analfabetismo de total de población” y “Tasa de analfabetismo de población

indígena”, combinado con el diferencial resultante entre “porcentaje de participación económica del total de población” y “porcentaje de la participación económica de la población indígena”. De la ponderación de ambos diferenciales surge el indicador “exclusión de derechos a indígenas”. La fuente de información es el Anuario Estadístico y Geográfico por entidad federativa del INEGI que muestra los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas. El rango de datos se expresa a través de una variable ordinal continua con un intervalo de 0 a 10. El puntaje se asigna de la siguiente forma: se establecen rangos que dan cuenta de alta, moderada y baja exclusión de derechos. Este indicador no es relevado en las entidades federativas que, de acuerdo a datos del INEGI, no presentan una presencia de consideración de población indígena.

El cuarto indicador del estándar conceptual “Respeto pleno de los derechos y libertades civiles” es el “condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad” y se mide el límite a las libertades individuales, o la medida en que las libertades civiles están fuertemente restringidas por las manifestaciones típicas de violencia urbana, condicionando el libre ejercicio de las libertades y derechos establecidos por la legislación vigente. Se trata de un indicador combinado; en base a la ponderación resultante entre la “tasa de homicidios cada 100.000 habitantes” y la “tasa de secuestros cada 100.000 habitantes”. El rango de datos se expresa a través de una variable ordinal continua con un intervalo de 0 a 10. El puntaje tanto para homicidios (primer indicador secundario de este rubro) como para secuestros (segundo indicador secundario) se asigna por separado a partir del valor de referencia desde el más alto de la distribución en la escala de 0 a 10.

Estándar conceptual 3 se denomina “Compromiso Ciudadano” y tiene un primer indicador principal con el mismo nombre el cual se refiere al grado en que los ciudadanos respetan, cuidan, valoran y se comprometen con la vida en democracia y con el funcionamiento de sus instituciones es hoy una de las características principales del buen funcionamiento de la democracia. Datos provenientes de encuestas de opinión, Composición del indicador: Combinado: se obtiene del promedio simple entre los indicadores Respeto de la Ley (primer indicador

secundario) y Cooperación y Participación Ciudadana (segundo indicador secundario) que se obtienen por medio de la Encuesta de Derechos Ciudadanos. La fuente de información de estos indicadores es un cálculo que hace el IDD-MEX con base en datos de los indicadores Respeto por la Ley y Cooperación Ciudadana. Los datos se expresan a través de una variable ordinal, continua con un intervalo que va de 0 a 10.

El estándar conceptual 4 es “Ampliación de derechos” y el primer indicador principal es Género en el gobierno, lo cual se aprecia en función de la proporción de la representación femenina en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de orden subnacional y procura medir de forma indirecta la discriminación por género, debido a una subrepresentación de las mujeres. Se trata de un indicador combinado, para lo cual se establece un promedio de la representación femenina entre el porcentaje de representación femenina en el Poder Ejecutivo más la representación femenina en el Poder Legislativo más la representación femenina en el Poder Judicial. El resultado se expresa a través de una variable ordinal, continua y el intervalo de los valores va de 0 a 10.

En el caso de la Dimensión II, “Democracia de las Instituciones”, el interés central no solamente es la calidad de la gobernanza, ya que hasta no hace mucho la única medición que se hacía sobre calidad se refería al grado de satisfacción de la población con la entrega de los servicios públicos, pero eso no es suficiente. “La medición de la calidad se extiende a analizar las mejoras en la calidad de vida y mejoras en los procesos de gobernanza. En todo el mundo se desea y se intenta medir calidad de gobierno y calidad democrática, pero muy pocos lo consiguen, en casi todos los casos: por falta de evidencia”. En este sentido diversos autores advierten que medir “calidad” no es tarea fácil porque este concepto varía de un “contexto” a otro. Pero medir “calidad democrática” es clave, puesto que se relaciona íntimamente con la idea de establecer estándares observables de un “buen gobierno”.

Ante ello, además de entender la calidad democrática en “términos de contenido”, también hay que entenderla en “términos de procedimiento”, lo cual significa “que

los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. Para ello se monitorea la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil. Las esferas procedimentales de la calidad democrática son el Estado de Derecho y la rendición de cuentas", cuya medición nos permitirá evaluar el funcionamiento correcto y legítimo de las instituciones. Tres son los ejes conceptuales que se seleccionan para medir y monitorear esta dimensión "clave" del IDD-MEX: la vigencia del estado de derecho, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la sociedad civil.

El Estado de derecho se refiere al principio de la supremacía de la ley y supone, al menos, la capacidad para hacer que las autoridades respeten las normas y para tener leyes de dominio público, universales, estables y precisas no retroactivas, características fundamentales para cualquier orden civil y un requerimiento básico para la consolidación democrática, junto con otras cualidades imprescindibles (y tan disímiles), como el control civil sobre el ejército y la independencia del poder judicial. Además, el Estado de Derecho se traduce en "mecanismos que le permiten al ciudadano sentirse protegido de la discrecionalidad y arbitrariedad de sus representantes; gozar de horizontes confiables para el ejercicio de sus actividades; aportar soluciones e ideas sobre la administración de lo público y contribuir con la gestión; y fiscalizar el uso que se hace en su nombre del patrimonio colectivo".

La Calidad Institucional y Eficiencia Política permite evaluar el funcionamiento de instituciones y procedimientos destinados a controlar a los gobernantes y funcionarios públicos para que éstos actúen respetando el marco legal, sean responsables en sus acciones y generen un sistema político virtuoso. Para esa evaluación, el concepto de rendición de cuentas (accountability) coadyuva a que las acciones gubernamentales correspondan con las preferencias de la ciudadanía, base de un gobierno políticamente responsable. El IDD-MEX evalúa tanto *Accountability* Horizontal (los mecanismos institucionales existentes a nivel legal y

político para el funcionamiento sin exceso y con apego a la Ley de los poderes democráticos) como *Accountability* vertical (acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos sociales, con el objetivo exponer errores gubernamentales).

El Estado de Derecho y la Calidad Institucional y Eficiencia Política contribuyen a medir el funcionamiento de las instituciones de la democracia en los estados de México. Veinte indicadores hemos seleccionado que, luego de su ponderación y agregación, se consolidan en siete indicadores principales con los que mediremos estas esferas conceptuales. Una vez ponderada la Dimensión II, si se diera la presencia de alguno de los factores de corrección, se deben aplicar descuentos. Los factores de corrección son a) "Factor de anormalidad democrática"; b) "Factor Intervención del Gobierno Federal".

El primer factor se define por la "presencia de crisis institucionales o de gobierno" y está construido en base a la hipótesis que "se premia la ausencia de crisis institucionales", en cuanto que las situaciones de crisis dan cuenta de una eficiencia política ausente y/o una baja o nula capacidad institucional. Así, el IDD-Méx descuenta un 20% al Estado que tuvo una crisis institucional o de gobierno en el período, y la resolvió bajo el normal desenvolvimiento de las instituciones. También hay un descuento de un 40% al Estado que tuvo una crisis institucional o de gobierno en el período, y la resolvió forzando el funcionamiento de las instituciones. Finalmente, hay un descuento de un 60% al Estado que tuvo una crisis institucional o de gobierno en el período que no ha sido resuelta al momento de la medición.

El segundo factor se define como "la existencia de intervención federal en la entidad federativa o la Ciudad de México como consecuencia de un trastorno interior y/o la incapacidad para poder resolverlo con recursos propios. Se considera que una intervención federal es una forma de anormalidad institucional, tales como el envío de Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea) y de Seguridad (Guardia Nacional u otras fuerzas) del gobierno federal para operar en los Estados restituyendo el orden, se considera como expresión de "intervención federal" en los asuntos internos de la Entidad Federativa. En este factor se descuenta un 20% a la

entidad que tuvo una intervención federal a partir del envío federal de Fuerzas Armadas y/o de Seguridad. También se descuenta de un 40% a la entidad que tuvo una intervención federal al Poder Ejecutivo local. Como resultante de la agregación de indicadores de esta dimensión, se podrá construir para cada entidad federativa y la Ciudad de México el Subíndice de la dimensión "Democracia de las Instituciones".

Así, la Dimensión II "Democracia de los Ciudadanos", tiene como primer estándar conceptual "Estado de derecho" y el primer indicador principal es "Percepción de la corrupción", lo cual se mide por el Índice Mexicano de Corrupción y Calidad de Gobierno con la percepción de corrupción que mide la Encuesta de Derechos Ciudadanos. Este indicador es combinado y se calcula promediando para cada estado los resultados del Índice Mexicano de Corrupción y Calidad de Gobierno y el indicador Puntaje de Corrupción de la Encuesta de Derechos Ciudadanos. Se expresa a través de una variable ordinal continua con un intervalo que va de 0 a 10. Cabe aclar que este indicador se divide en dos indicadores secundarios: el "Índice Mexicano de Corrupción y Calidad de Gobierno" y "Percepción de la corrupción". Ambos indicadores son individuales y se toma de acuerdo con el puntaje que arroja el Índice Mexicano de Corrupción y Calidad de Gobierno y el valor que surge de acuerdo a los resultados de la Encuesta de Derechos Ciudadanos en cuanto a la percepción de la corrupción. El rango de datos se expresa a través de una variable ordinal continua con un intervalo de 0 a 10.

El segundo indicador principal de Estado Derecho es el denominado "La participación de los partidos políticos en el poder legislativo", el cual mide el número de partidos políticos representados en las legislaturas. Este indicador defiende la hipótesis de que la pluralidad política es una cualidad que debiera caracterizar al sistema político en cuanto a su composición, ya que introduce las relaciones de diversidad de preferencias del electorado y respeto por la visión plural de la representación. Un sistema de partido predominante o hegemónico identifica sólo un partido en el Congreso; un sistema bipartidista, identifica dos partidos representados en el Congreso y un sistema multipartidista cuenta con tres o más

partidos representados. Los dos primeros sistemas remiten a la noción de oligopolio político que roba a la sociedad la posibilidad de oxigenar y renovar su liderazgo político y social, promoviendo arreglos (alianzas partidistas), con serias consecuencias económicas y sociales para la sociedad. Se tornan sistemas cerrados, impermeables y sectarios. En el otro extremo aparece una excesiva dispersión de la oferta política cuando la representación legislativa alcanza a más de diez partidos; en este escenario la posibilidad de concertación democrática se torna ingobernable, o bien, es muy baja la posibilidad de múltiples negociaciones, además de que no brinda transparencia e integridad al sistema. La composición del indicador es individual y toma en cuenta el número de partidos representados en las Legislaturas. La fuente de información es la base a base de datos de INEGI sobre composición de las legislaturas en las entidades federativas del país. El rango de datos se expresa a través de una variable ordinal discreta con tres valores posibles: 0, 5 y 10 en función de los escenarios planteados.

El tercer indicador principal del estándar conceptual Estado de derecho, se denomina “Desestabilización de la democracia”, el cual mide, en cada entidad, el grado de respeto al estado de derecho de todas las organizaciones y sectores de la sociedad y el grado de subordinación a las autoridades constitucionalmente establecidas. Se reconoce como principal elemento desestabilizador de la democracia la “presencia de organizaciones armadas”. Este es un indicador que mide de manera muy directa la ausencia de los atributos de un “Estado de Derecho”, ya que se irrespetan el umbral mínimo: el respeto a la ley y al orden vigente. También se trata de un indicador que resulta de combinar dos indicadores secundarios: 1) “existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política”; y 2) “existencia de víctimas de la violencia política” que, por su parte suma los datos de la violencia política y la los de la violencia vinculada al crimen organizado”; el resultado de ese promedio se le aplica el factor de corrección, que está determinado por el indicador “existencia de organizaciones armadas y de delincuencia organizada”. Se expresa a través de una variable ordinal continua en un rango que va de 0 a 10.

El cuarto indicador principal del estándar conceptual “Estado de derecho” es el “Factor de anormalidad democrática”. Es la visualización de la incapacidad institucional para el procesamiento de las tensiones que la democracia debe armonizar y administrar. La ocurrencia de crisis institucionales da cuenta de una eficiencia política ausente y/o una baja o nula capacidad institucional para ejercer el poder. Se lo considera como un factor de corrección de la Dimensión II del IDD-MEX. Cabe aclarar que se pueden visualizar las crisis institucionales cuando: a) el gobierno no es percibido como capaz de resolver agudos problemas sociales, políticos y económicos; b) hay una creciente pérdida de legitimidad del gobierno y hasta de las propias instituciones democráticas, que tampoco son percibidas como eficientes; c) los gobernantes renuncian y asumen gobiernos provisionales; d) existe un contexto de carencia de representatividad (de los poderes de gobierno y/o de los partidos políticos) donde los ciudadanos no perciben salidas institucionales viables. El indicador es individual y expresa el valor de un solo indicador: presencia o ausencia de crisis institucionales. La fuente de información es con base en notas periodísticas y el rango de datos se expresa a través de una variable ordinal, discreta, admite sólo cuatro valores: “0.4”, “0.6”, “0.8” y “1”.

Una vez obtenido el puntaje de los indicadores que componen esta dimensión; se corrige el resultado obtenido en relación a los siguientes criterios: a) no se aplica descuento al estado que no tuvo crisis institucionales en el período. Sin factor de corrección, se aplica factor “1”; b) Descuento de un 20% del valor obtenido a la jurisdicción que tuvo una crisis institucional o de gobierno en el período, y la resolvió bajo el normal funcionamiento de las instituciones. Se aplica factor “0,8”; c) descuento de un 40% del valor obtenido si tuvo una crisis institucional o de gobierno en el período, y la resolvió forzando el funcionamiento de las instituciones. Se aplica factor “0,6”; d) descuento de un 60% del valor obtenido si tuvo una crisis institucional o de gobierno en el período, y no la resolvió en el período. Se aplica factor “0,4”.

El quinto indicador principal del estándar conceptual Estado de derecho es el “Factor intervención del gobierno federal”. Se parte de la premisa de que la intervención del gobierno federal ocurre cuando el Estado nacional actúa ante un caso de conmoción

interior. De acuerdo con el artículo 119 de la Constitución, existe la posibilidad de intervención “en cada caso de sublevación o trastorno interior siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida”. Este indicador da muestra de un grado de ingobernabilidad en el interior del Estado local que requiere de la Intervención del gobierno nacional ante la incapacidad para poder resolverlo con recursos propios. Se entiende que el gobierno federal debe garantizar a cada entidad federativa el goce y ejercicio de sus instituciones, es lo que se denomina garantía federal que se relaciona directamente con el precepto de defensa de las autonomías locales. Esta es una responsabilidad que debe asumir el Estado nacional aún, cuando realiza intervención federal, actúa para ejercer alguna función que el gobierno local presenta un “trastorno interior” que vulnera la propia autonomía y capacidad de dar respuesta. Da cuenta de falta de eficiencia política ejercida desde la jurisdicción local². Los datos se obtienen de información periodística y es un indicador individual que se expresa de una variable ordinal discreta mediante tres valores: “0.6”, “0.8” y “1”. Se considera a este indicador un factor de corrección de la Dimensión II del IDD-MEX. Una vez obtenido el puntaje de los indicadores que componen esta dimensión; se corrige el resultado obtenido en relación a los siguientes criterios: a) no se aplica descuento al estado que no tuvo intervención federal en el período. Sin factor de corrección, se aplica factor “1”; b) descuento de un 20% al Estado que tuvo una intervención federal a partir del envío federal de Fuerzas Armadas y/o de Seguridad. Se aplica factor “0,8”; c) descuento de un 40% al Estado que tuvo una intervención federal al Poder Ejecutivo local. Se aplica factor “0,6”.

Dentro de la misma Dimensión II, después se ubica el estándar conceptual número 6 “Calidad institucional y eficiencia política” y el primer indicador es “*Accountability* legal y política”. Este Indicador principal combina cuatro indicadores secundarios que permiten evaluar el grado de control existente en términos legales y políticos en

² El envío de Fuerzas Armadas (Ejército y Fuerza Aérea) o de Fuerzas de Seguridad del gobierno federal –las denominadas *Cuerpo de Fuerzas Apoyo Federal*- para operar en los Estados restituyendo el orden, se considera como una expresión de “intervención federal” en los asuntos internos de la Entidad Federativa, puesto que revela cierta incapacidad por parte de la autoridad estadual para resolver un conflicto o asegurarla paz y/o el orden interior.

cada entidad: 1) elección de los Jueces de Suprema Corte, 2) la existencia de mecanismos de democracia directa vigentes en el estado para la expresión ciudadana; 3) funcionamiento de las comisiones de derechos humanos; 4) existencia y desempeño del defensor del pueblo, existencia y desempeño de órganos de control externo. En el caso del indicador “Mecanismos de elección de los jueces de los tribunales superiores de justicia” el puntaje se asigna de la siguiente forma: 10 puntos: si en la selección de los jueces intervienen los tres poderes; 5 puntos: si intervienen dos poderes; 0 puntos: si interviene un solo poder.

A su vez, el indicador “Mecanismos existentes y utilizados de democracia directa para la expresión ciudadana” se trata de un valor combinado que considera la existencia de uno o más mecanismos de democracia directa y la efectiva aplicación de los mismos. El puntaje se asigna de la siguiente forma: se asigna 10 puntos: si se cuenta con mecanismos y se los aplica; 5 puntos: si se cuenta con mecanismos y no se los aplica; 0 puntos: si no se cuenta con ellos. El indicador “Existencia y desempeño del defensor del pueblo”, es un indicador combinado que considera la existencia de la institución del Ombudsman y se pondera la cantidad de presentaciones realizadas por la ciudadanía durante el año en cuestión, de esta manera calificando su actuación. La asignación del puntaje se otorga de la siguiente forma: 10 puntos: “existencia de la institución” y 0 punto: “ausencia de la institución”; respecto a la “Cantidad de casos presentados”: se asigna 10 puntos al valor más alto y 0 punto al valor más bajo. El valor del indicador se define a través de un promedio simple entre ambos puntajes. Finalmente, el indicador “Existencia y desempeño de órganos de control externo” se elabora a partir de la información de los sitios web de las Auditorías Generales y de los órganos intra poder de los 32 estados y consultas específicas a los organismos. Los puntajes se asignan de la siguiente forma: 10 puntos si existen la Auditoría General y Órganos intra poder y ambos presentan informes anuales, 7.5 si existen la Auditoría General y Órganos intra poder y solo uno presenta informe anual, 5 puntos: si existen la Auditoría General y Órganos intra poder y ninguno presenta informes anuales, 2.5 puntos si existen solamente Órganos intra poder en el estado, 0 puntos si no existen organismos de control.

El siguiente indicador del estándar conceptual Calidad Institucional y Eficiencia Política es el “*Accountability Social*”, concepto que supone que los ciudadanos puedan controlar a los gobernantes y funcionarios públicos para que éstos actúen respetando el marco legal y sean responsables en sus acciones, adecuándolas a las demandas de la sociedad. El concepto de *accountability* coadyuva a que las acciones gubernamentales correspondan con las preferencias de la ciudadanía, base de un gobierno políticamente responsable. Este Indicador combina dos indicadores secundarios que permiten evaluar el grado de control existente en términos sociales en cada entidad: 1) condiciones para el ejercicio de una prensa libre; 2) afectación de libertad de prensa por violencia e Índice Métrica del Gobierno Abierto.

El Índice Métrica del Gobierno Abierto analiza el acceso a la información que tienen las y los ciudadanos para conocer las acciones de gobierno y a su vez en qué medida es posible incidir en su gestión. La Métrica de Gobierno Abierto es el resultado de evaluar la apertura gubernamental de mil 243 sujetos obligados, entidades de gobierno que tienen la obligación de dar a conocer sus acciones ante la ciudadanía, lo que equivale aproximadamente al 15% del total de sujetos obligados en el país. Este indicador es individual y se expresa a través de una variable ordinal continua en un rango que va de 0 a 10.

En cuanto al indicador secundario “Condiciones para el ejercicio de una prensa libre”, es combinado y refleja el grado de libertad existente en una sociedad para el ejercicio de la actividad periodística y la eventual existencia de hechos de violencia, como medio de presión contra los periodistas. Incluye otros dos indicadores: libertad de prensa y violencia ejercida contra periodistas. Este indicador es combinado: se toma el “puntaje que arroja la Encuesta de Derechos Ciudadanos en cuanto a los indicadores agregados que forman el Subíndice de Libertad de Prensa” y la “cantidad de periodistas víctimas de la violencia”. Se expresa a través de una variable ordinal continua en una escala de 0 a 10. El valor del indicador se obtiene asignando 10 puntos al valor más alto “Subíndice de libertad de prensa” y 10 puntos

al valor más bajo de “violencia contra periodistas”. Luego, se suman ambos puntajes y se los divide por dos.

La libertad de prensa es otro indicador secundario del *Accountability* Social y parte de la premisa de que la prensa libre es vista como un medio que tiene la ciudadanía para que los comportamientos de las burocracias administrativas y política se adecuen o respondan a sus preferencias. Se reconoce que la prensa libre es la base de un gobierno “políticamente responsable”, y también que los medios de comunicación están interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas. Este indicador es elaborado por el equipo del IDD-MX con base en las respuestas del Capítulo Libertad de Prensa de la Encuesta de Derechos Ciudadanos. Se expresa a través de una variable ordinal continua en una escala de 0 a 10. En cuanto al último indicador de *Accountability* Social, “Violencia contra periodistas” permite evaluar la posibilidad real del ejercicio de la prensa libre. Evalúa el grado de coerción física y psicológica existente sobre periodistas y medios de comunicación para evitar la comunicación de noticias u opiniones que el poder institucional y/o criminal trata de evitar por considerarlo nocivo para sus intereses. La información se obtiene del informe anual de la ONG “Artículo 19” México y Centroamérica. El rango de datos se expresa a través de una variable ordinal continua en una la escala de 0 a 10. Se asigna 10 puntos al valor más bajo de “violencia contra periodistas” y 0 puntos al valor más alto.